

5. FEJEZET

A "HELYI KÖZPÉNZEK" KELETKEZÉSÉNEK NEMZETKÖZI MODELLJEI

Bordás Péter

Bevezetés

Kötetünk előző részében már részletesen tárgyaltuk a közpénz fogalmát és annak különböző értelmezési tartományait, a "helyi dimenziókra" azonban nem tértünk ki. Jelen fejezetben nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk, hogy a közpénzek keletkezésének milyen típusai lehettek fel az egyes önkormányzati modellekben. Kérdés tehát, hogy milyen forrásokból látják el a helyi egységek a közfeladatokat, s a közpénzek védelme érdekében milyen garanciális szabályok, kontrollmechanizmusok léteznek.

Az egyes önkormányzati modellekben más-más módon történik a feladatok helyi szintre telepítése, amelyekhez különböző forrásteremtési eszközrendszer társul. A helyi szintű feladatellátás mértéke és módja országonként eltérő. Azonban nemcsak a feladatok decentralizációjának mértékében, hanem azok pénzügyi fedezetének előteremtésében is változatos megoldásokat találunk világszerte. Az erősen decentralizálttól a centralizált formáig sokféle struktúrát lelhetünk, különösen, ha a finanszírozás módját is vizsgáljuk – a saját forrásoktól a központi kormányzati transzferek mértékéig nincs egységes standard.

A hazai önkormányzati szint finanszírozására és közpénzeinek védelmére hivatott mechanizmusainak vizsgálata előtt érdemes áttekinteni a nemzetközi megoldásokat és főbb modelleket. A következőkben e célból az európai országok gyakorlatát kívánom bemutatni, de nem országonként, illetve egyes országok kiemelésével, hanem a feladatellátásban, finanszírozásban fellelhető modellek mentén.

Az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarország által is ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹⁷⁸ preambuluma deklarálja, hogy minden demokratikus rendszer egyik alapköve a helyi önkormányzatok léte. Kiemeli továbbá a Charta, hogy a helyi

¹⁷⁸ 1997. évi XV. törvény

önkormányzatiságnak fontos elemét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek is, amelyek feladataik ellátása során – annak módjára és eszközeire figyelemmel –, valamint az azokhoz szükséges források tekintetében széleskörű autonómiával rendelkeznek. Ugyanakkor a Charta nem volt képes egy egységes standardot rögzíteni a túlságosan általános megállapításai révén, mégis azt mondhatjuk, hogy elvi alapot biztosít az európai önkormányzatiságnak. A Charta 9. cikke foglalkozik részletesebben a helyi pénzügyi források kérdésével, melynek alapelvi megállapításából az alábbiak emelendők ki:

- a) A helyi önkormányzatok megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, melyekkel hatáskörükön belül szabadon gazdálkodhatnak.
- b) A kapott forrásoknak feladataikkal arányban kell állniuk.
- c) E források egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell adniuk, melyek mértékének meghatározásában a helyi önkormányzatok döntési jogkörrel rendelkeznek.
- d) A forrásoknak eléggé rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a feladatok költségigényével lépést tudjanak tartani.
- e) Elvárt, hogy legyenek pénzügyi kiegyenlítési technikák a kisebb teljesítőképességű önkormányzatok védelmére.
- f) A helyi önkormányzatok véleményét ki kell kérni a rájuk eső források meghatározásában.
- g) A helyi önkormányzatok számára magasabb szintről érkező támogatások lehetőleg ne legyenek feladathoz kötöttek, mely a döntéshozatalukat korlátozza.
- h) A helyi önkormányzatok számára biztosítani kell a beruházási célú hitelfelvétel lehetőségét.¹⁷⁹

Mint láthatjuk, valóban alapelvi megállapításokról van szó, melyek gyakorlati érvényesülése széles spektrumon mozoghat. Jelen elemzés esetében viszont mérceként szolgálhatnak, amikor az egyes helyi forrásteremtési, pénzügyi decentralizációs megoldásokat vizsgáljuk a különböző önkormányzati modellekben, tekintve, hogy azokban az egyes önkormányzatok különböző fokú önállósággal rendelkeznek az eltérő alkotmányos, szabályozási, finanszírozási hagyományok miatt. Verebélyi Imre arra a XX. század végi tendenciára hívta fel a figyelmet, hogy a nagyobb helyi önállóság miatt a központi kormányzatok nyílt centralizáció

¹⁷⁹ Charta 9. cikk

helyett kifinomultabb eszközöket alkalmaznak befolyásuk megtartása, növelése érdekében (Verebélyi, 1987: 157). Erre nagyon jó példa a központi szabályozás kiterjesztése a legkülönbélebb területekre, valamint a finanszírozási rendszerek átalakítása. A XXI. század elején ez talán még inkább érzékelhető, de a centralizáció nyílt vagy puha formájára is találunk példákat.¹⁸⁰ Tehát ennek fényében érdemes vizsgálni az egyes önkormányzati modelleket, mert nem csak hazánkban, hanem másol is megfigyelhetünk hasonló trendeket.

1. Források képződése és azok védelme az egyes önkormányzati modellekben

Az előzőekben már volt szó a közpénzek fogalmáról, melyhez szorosan kapcsolódhat a pénzügyi autonómia kérdése, melynek fogalmát érdemes tisztázni, annak nemzetközi és hazai szinten történő vizsgálata előtt. A helyi pénzügyi autonómia vagy más néven önállóság meghatározásához induljunk ki az önkormányzathoz való jogból. Az önkormányzati típusú szervek létrejöttének és működésének alapja maga az öngazgatás (Balázs, 2012: 11). Ha ezek a szervek közhatalmat gyakorolnak vagy közhatalmi feladatok megvalósításában vesznek részt, akkor önkormányzatokról beszélhetünk. Ez a feladatgyakorlás specifikus, mert a helyi önkormányzati szervek döntéseiket önállóan hozzák (Balázs, 2012: 45). A szakirodalmi források egyetértenek abban, hogy a helyi önállóság záloga a szükséges személyi, tárgyi és anyagi feltételek biztosításában rejlik, mely az önálló döntéshozatalhoz elengedhetetlen (Beer-Tóth, 2009: 33–35). Az önkormányzati autonómiának számos eleme van, melyre utalást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is találunk.¹⁸¹ Ezek közül az egyik legfontosabbnak tekintem a pénzügyi források megteremtésének jogát. Azt, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához olyan pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, melyek az önálló döntéshozatalt, s ezzel az öngazgatást biztosítják. Nem véletlen talán, hogy a Charta is ezzel a feltétellel foglalkozik a legtöbbet, hiszen pénzügyi autonómia nélkül a helyi önkormányzati feladatok önálló ellátásának személyi és tárgyi feltételei nem volnának biztosítva. A pénzügyi autonómia alatt azt értem, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához önálló pénzügyi forrással bírnak, mely fölött szabadon rendelkezhetnek. A pénzügyi autonómia magába

¹⁸⁰ Lásd erről részletesebben: Horváth M.–Bartha, 2016.

¹⁸¹ 1997. évi XV. törvény

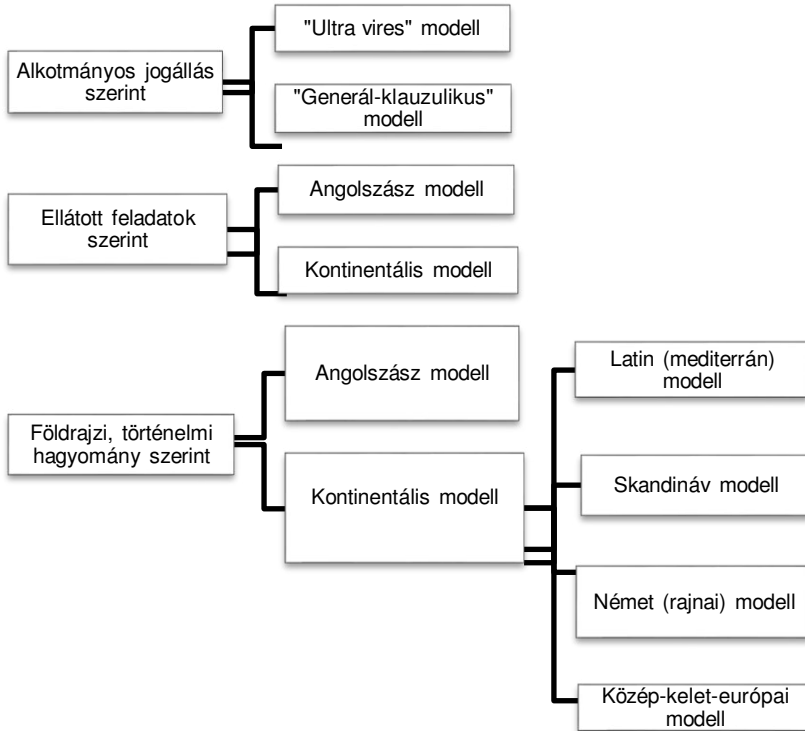
foglalja – ahogy Beer-Tóth Krisztina is kiemeli munkájában – a helyi kiadási, a bevéti és a gazdálkodási önállóságot is (Beer-Tóth, 2009: 33–35).

A Charta 9. cikke az önkormányzatok pénzügyi önállóságának számos elemét ismerteti, úgymint a megfelelő mértékű saját forrásokhoz való jogot, az arányosság követelményét, a helyi adók és díjbevételek mértékének meghatározásában való részvételt, vagy épp azt, hogy a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolatos intézkedések nem csökkenthetik az önkormányzatok döntési szabadságát. Továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy lehetnek olyan célok és helyzetek, amelyek a helyi pénzügyi autonómia korlátozását igénylik. Ehhez kapcsolódóan kiemelhető még Vigvári András véleménye, miszerint sem a pénzügyi önállóság, sem pedig a decentralizáció foka nem tekinthető öncélnak, érték kategóriának a szubszuverén kormányzatok esetében (Sivák–Vigvári, 2012: 181).

A különböző önkormányzati rendszerek vizsgálatakor a nemzetközi gyakorlat az volt, hogy a hasonlóságokat keresve különféle modelleket állítottak fel évszázadok alatt a szakemberek, aminek eredményeként megszülettek a klasszikusnak vélt modellek. Aztán a XXI. század első évtizedeire világossá vált, hogy a különféle hatások nyomán az egyes országok önálló utat járnak, a modellekbe sorolt országok hasonló tulajdonságai eltűntek, megváltoztak. Érdemes leszögezni, hogy a modellek alapján történő tárgyalás nem jelent értékelkötelezettséget. Magyarán az egyes modellekhez sorolt országok véletlenül sem teljesen azonosak, csupán több közös jellemzőjük van. Ahogy Balázs István is utal rá, vegytiszta formájában egyik elméleti modell sem létezik a gyakorlatban (Balázs, 2012: 14). Ezek a modellek folyamatosan mozgásban vannak, a különféle belső és külső hatások miatt, így például a gazdasági válság hatására vélhetően átalakuláson mentek keresztül, amely változások irányát kívánom e tanulmányban feltárni.¹⁸² Alapvetően három nagy önkormányzati modellt különíték el: az önkormányzatok alkotmányos jogállása, az ellátott feladatai, valamint a felépítése alapján, ahogyan az 1. ábra mutatja.

¹⁸² A változásokról lásd: Józsa, 2015: 29–48.

1. ábra

Az önkormányzati modellek rendszerezése

Forrás: Swianiewicz, 2014; Page-Goldsmith, 1987; Heinelt-Hlephas, 2006; Balázs, 2012; Sivák-Vigvári, 2012; Hoffman, 2015 munkái alapján saját szerkesztés.

A továbbiakban a táblázatban szereplő utolsó két modell összevont vizsgálatát tartom indokoltnak. Az elemzés fókuszpontjában természetesen az önkormányzatok száma, mérete és kapacitása áll, figyelembe véve a közbevételek alakulását és védelmének szabályait. A fenti klasszikusnak tekinthető csoportosítási metódus inkább csak alapot teremt a hazai rendszer

elhelyezéséhez, mintsem maradéktalanul alkalmas lenne valamennyi ország, modell pénzügyi jogi jogállásának részletes bemutatására. Így az elkövetkezőkben, a modellek ismertetésekor azok speciális jellemzőinek kiemelésével próbálok rávilágítani a rendszerek közötti eltérésekre.

1.1 Az angolszász modell

Az első klasszikus modellhez az Egyesült Királyság, Európán kívül pedig az USA,¹⁸³ Kanada, Ausztrália és Új-Zéland sorolható. Fontos jellemzője e modellnek, hogy az önkormányzatok minden állami szervtől függetlenek, csak a Parlament irányíthatja őket (Balázs, 2012: 14). E rendszert a feladatkörök esetében, az ultra vires elv miatt, a jól körülhatároltság jellemzi, minden szint csak a számára kijelölt feladatot látja el. Elkülönülnek tehát a decentralizált és a dekoncentrált feladat- és hatáskörök a feladatellátásban (Sivák–Vigvári, 2012: 172). A modell további jellemzője, hogy az önkormányzatok száma a lakosokhoz, településekhez képest kevés, mely azt jelenti, hogy nagy kiterjedésű, integrált önkormányzati egységek működnek. A redisztribúció alapvetően felsőbb önkormányzati szinten valósul meg, már csak azért is, mert az alsóbb tanácsok csupán szűk körű hatáskörrel rendelkeznek. Ahogy Horváth M. Tamás utal rá e modellt a feladatellátás szervezeti sokszínűsége jellemzi, nagyban épít a magánszektor közfeladat ellátására, illetve egyes alternatív technikákra.¹⁸⁴ Felsőbb önkormányzati szint hatáskörébe tartozik az Egyesült Királyságban például az oktatás, a szociális ellátás, a tűzoltóság, a könyvtár megszervezése és üzemeltetése. Az alsóbb szint feladatkörébe tartozik például a parkfenntartás, a településrendezés vagy épp az egészséges életmód elősegítése (Schuster–Vallier, 2010: 52). De napjainkra változások figyelhetők meg, hisz a gyakorlatban, ahogyan Kecő Gábor és Hoffman István utalnak rá, az ultra vires elv már a múlté, az angol helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörrel bírnak (Kecő, 2016: 42; Hoffman, 2015: 231). A feladataik finanszírozásához támaszkodnak a helyi adóbevételekre, de nem rendelkeznek széleskörű adóztatási joggal. Így például Anglia esetében jelenleg egyetlen helyi adó működik (community charge) (Kecő, 2016: 285). Az adóerő-képességből eredő különbségek korrigálására nem alkalmaz megosztott vagy átengedett adókat a rendszer.

¹⁸³ Az amerikai önkormányzati rendszer részletes bemutatására nem kerül sor, a tanulmány alapvetően az európai hagyományokat veszi górcső alá. Az amerikai gyakorlatról lásd részletesebben Chandler, 2009.

¹⁸⁴ Lásd erről részletesebben Horváth M., 2005.

Mindemellett az állami támogatások mértéke jelentősebbnek mondható, nagyjából az önkormányzati bevételi struktúra 60–65%-át teszi ki (lásd erről a 2. ábra adatait) (Hoffman, 2015: 236; Kecső, 2016: 296). Érdemes megjegyezni, hogy a kormányzati támogatások körében nem ismeretlen a feladathoz kötött támogatási forma sem, főleg a beruházásokhoz kapcsolódóan. Megjegyezhető továbbá, hogy a modellben a gazdálkodás autonómiája körében az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, ugyanakkor az állam – vagyis a központi kormányzat – nem tartozik helytállással az esetleges önkormányzati tartozásokért. Érdemes végül kiemelni Kecső Gábor megállapítását, aki rávilágít arra, hogy az elmúlt évszázad változásai miatt mára nincs olyan éles különbség az angol és a kontinentális modellek között, mivel az angol önkormányzatok megfelelnek az önkormányzatiság kontinentális elvárásainak (Kecső, 2016: 42–43).

1.2 A kontinentális modellek

Az angolszász modelltől elkülönítetten említi a szakirodalom a kontinentális modelleket, utalva arra, hogy azok a kontinentális Európa határain belül alakultak ki. Az elkülönítés indokát évszázadokon át az adta, hogy az angol önkormányzatokat nem tekintették autonóm helyi egységeknek. Addig általánosságban elmondható, hogy a kontinentális modellben a helyi szintek történetileg is nagy önállósággal rendelkeztek, széles feladat- és hatáskörrel. A feladatellátásra különböző gazdasági társasági formában működő és finanszírozott szervezeteket hoztak létre (Kurti, 2014: 193–197). Az angolszász modelltől eltérően a legtöbb esetben a helyi szint feladata egyfajta redisztribúció megvalósítása volt. A kontinentális megoldásnak számos altípusa különböztethető meg, érdemes ezek rövid áttekintése. Az egyes szakirodalmak más-más szisztéma szerint csoportosítanak, így például Balázs István skandináv, francia és vegyes rendszereket különböztet meg (Balázs, 2012: 16), míg Vigvári András (Sivák–Vigvári, 2012: 172), Hoffman István (Hoffman, 2015: 229–251) és Swianiewicz rajnai, skandináv és mediterrán modellek között tesz különbséget (Swianiewicz, 2014: 293). A magam részéről szerencsésebbnek tartom a modellek földrajzi régióról történő elnevezését, mintsem csupán egy-egy országhoz kötni azokat, így az utóbbi szempont alapján vizsgálom a kontinentális önkormányzati modelleket.

A mediterrán modell – melyet egyes szerzők latinnak vagy franciának is

neveznek¹⁸⁵ –mintaadó állama Franciaország. A modell elnevezése az azt adoptáló dél-európai, mediterrán (Spanyolország, Olaszország, Görögország,¹⁸⁶ Portugália) országokra utal, melyek előszeretettel követték a francia mintát. Közös jellemzőjük, hogy ezek az országok elaprózott településhálózattal rendelkeznek. Ennek megfelelően a települési önkormányzatok száma viszonylag magas, tehát szétagolt a rendszer (Schuster–Vallier, 2010: 19, 25, 44). A helyi közfeladatok köre szélesnek mondható, ugyanakkor a főbb feladat- és hatáskörök a nagyobb teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknál összpontosulnak, melyekhez erősebb államigazgatási kontroll is társul (Hoffman, 2015: 238). Érdeemes megjegyezni, hogy élesen elválik a saját hatáskörben ellátott feladatok és az államtól átvett feladatok köre eme modellben. Közös jellemzője az ide tartozó országoknak, hogy a feladatellátásban az önkormányzatok közötti együttműködésekre, társulásokra építenek. Franciaországban például decentralizáltan kerül ellátásra az oktatás, az egészségügy, a szociális munka vagy épp a várostervezés (Schuster–Vallier, 2010: 19). A települési és megyei szint között lehetőség van a feladatok átvételére, azaz a megyei feladatokat a települések is felvállalhatják, s ekkor megkapják az azokhoz járó forrásokat is. A modell további jellemzője, hogy a helyi közfeladatok finanszírozásában az állami támogatások és a helyi adóbevételek körülbelül azonos súlyban vesznek részt, kivéve Görögországot, ahol – a 2. ábra adatai alapján – előbbiek több mint 60%-át az állami támogatások teszik ki. Az állami források felhasználása vonatkozásában általánosságban elmondható, hogy azokhoz erős ellenőrzés kapcsolódik. A helyi adók jellemzően vagyonadók formájában találhatók meg. A mediterrán modellben ismert az átengedett adók intézménye Görögország kivételével. Franciaországban az olajtermékek adója és a biztosítási szerződések után fizetett adó, Portugália és Olaszország esetében a személyi jövedelemadó, Spanyolország vonatkozásában a személyi jövedelemadó bizonyos lakosságszám fölött, valamint az általános forgalmi adó és a jövedéki adóból származó bevétel egy része kerül átengedésre (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9). E mellett más típusú kiegyenlítési technikákat is alkalmaznak, főként normatív támogatások formájában. A rendszer sajátossága, hogy nemcsak a vagyonelemekben és a

¹⁸⁵ Szerencsésebbnek tartom a mediterrán, esetleg a latin modell elnevezést, mely a földrajzi elhelyezkedésre utal, hiszen bár a mintaadó ország Franciaország, mégis több más, a mediterrán térségben elhelyezkedő ország is e modellhez sorolható.

¹⁸⁶ Megjegyezendőnek tartom, hogy Görögország a mediterrán modellen belül speciális, szélsőséges jellemzőket hordoz.

feladatrendszerben, hanem a finanszírozásban is elválnak a központi költségvetésből az általános működésre nyújtott támogatásoktól a közfeladatokra nyújtott juttatások, mely utóbbiak kötött felhasználásúak (Hoffman, 2015: 242). Például Spanyolországban a központi adók megosztásától függő általános támogatás mellett ismert a közlekedési infrastruktúra fenntartására nyújtott támogatás, ahogyan Görögországban is külön kötött felhasználású beruházási támogatást nyújtanak. Hasonlóan Franciaországban, az általános célú támogatás mellett megjelenik a beruházási támogatás vagy épp a felnőttképzési támogatás (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9).

A rajnai vagy német modellbe Németországot, Ausztriát és Svájcot sorolhatjuk, melyek közös jellemzője, hogy föderatív berendezkedésű országok (Sivák–Vigvári, 2012: 172). Ebből adódóan többszintű, hierarchizált igazgatási és kormányzati feladat-ellátási rendszerek figyelhetők meg bennük. Középszinten a tartományok állnak, melyek közfeladat-ellátó szerepe erős. A helyi egységek kevésbé decentralizáltak, kevés feladat- és hatáskört kaptak, melyhez ráadásul állami felügyelet is társul (Horváth M., 2015: 33). Tovább bonyolítja a rendszert, hogy például Németországon belül négyféle önkormányzati igazgatási megoldást találunk, mivel az önkormányzati politika részben tartományi hatáskör.¹⁸⁷ Előbbiek miatt a feladattelepítés erősen differenciált, az a helyi önkormányzatok teljesítőképességéhez, méretéhez, jogállásához alkalmazkodik. Hasonlóan a francia modellhez, élesen elválnak az államtól átvett államigazgatási és önkormányzati feladatok. A feladat-ellátásban ismertek a különböző társulások formák, melyeket előszeretettel alkalmaznak. A feladatellátáshoz szükséges önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás szigorú törvényi szabályozás alatt áll, bizonyos vagyonelemek vonatkozásában privatizációra – például a szennyvíz-kezeléshez kapcsolódó vagyon – nincs lehetőség. A német modellben a helyi adóbevételeknek fontos szerepe van, sőt az utóbbi években azok aránya is növekedett, például Ausztriában több mint 60%-át teszi ki a bevételi szerkezetnek. Kiegészítési technikaként az átengedett vagy megosztott központi adók vannak jelen: Németországban a személyi jövedelemadó, az általános forgalmi adó és a kamatadó estében, míg Ausztriában előbbiek kiegészülnek az ingatlan-átruházási adóval és az üzemanyagadóval (Pálné Kovács–Finta,

¹⁸⁷ A szakirodalmak megkülönböztetik a dél-német és észak-német tanácsai, a hesseni magisztrátusi, a schleswig–holsteini városi modellt és a rajna-, saar-vidéki polgármesteri modelleket.

2014: 8). A helyi adóbevételek költségvetésen belüli arányának növekedésével párhuzamosan a kormányzati céltámogatások emelkedése figyelhető meg (Hoffman, 2015: 247), melyek a ténylegesen ellátott közfeladatok finanszírozásához kapcsolódnak.

A skandináv a következő nagyobb kontinentális modelltípus, ahova Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország és Izland önkormányzati rendszerei sorolhatók (Schuster–Vallier, 2010: 14, 17, 26, 36, 45). Ez az előző modellekkel, főleg a némettel, sok közös vonást mutat, mégis azoktól eltérően itt a decentralizáció foka magasabb, az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A helyi önkormányzatoknak komoly delegált döntési, feladat-ellátási jogkörük van (Vigvári, 2009: 101). További eltérés, hogy az önkormányzatok száma a skandináv modellben kevesebb, azaz az alapegységek integráltak, nagyok. Ez arra vezethető vissza, hogy a mérrehatékonyasági kérdések kezelése nem a társulások feladat-ellátási formák ösztönzésével, hanem az önkormányzatok összevonásával valósult meg (Hoffman, 2015: 251). Kétszintű a rendszer, mely megyei és települési szintre tagozódik hierarchia nélkül (Balázs, 2012: 15). A sokrétű feladatokhoz széleskörű pénzügyi autonómia is társul. Svédországban például a helyi szint teendői a szociális ellátások; az óvodai, iskolai oktatás-nevelés; az alapfokú egészségügyi ellátás; a vízellátás; az útfenntartás vagy épp a környezetvédelem (Schuster–Vallier, 2010: 45). Nem véletlenül jegyzi meg Vigvári András tanulmánya, hogy a központi szint jelentős felelősséget delegál a helyi szintre (Vigvári, 2009: 102), továbbá a feladatellátásban sokszor amerikai mintát követve regionális szolgáltatóegységek kialakítását alkalmazzák. Így talán nem meglepő, hogy jelentősek a helyi adóbevételek a finanszírozás rendszerében, Izlandon például majdnem a költségvetési bevételek háromnegyedét teszik ki a helyi adók. A kormányzati támogatásoknak alapvetően kisebb a mértéke az előző modellekhez képest, bár kivétel ez alól Dánia, ahol 60% feletti ez az érték. Ezen országok államháztartásaiban a redisztribúció magas foka miatt a második legnagyobb alrendszer az önkormányzati szektor. A magas helyi adóbevételek miatt a kiegyenlítési technikák kisebb szerephez jutnak, így az átengedett és megosztott adóknak nincs nagy jelentőségük. Svédországban egyáltalán nincsenek előbbiek, míg Dániában és Finnországban csupán a társasági nyereségadó egy része kerül átengedésre (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9).

A kontinentális modellek sorában külön kívánom tárgyalni a közép-kelet-európai önkormányzati rendszert, melyet rendszerváltó országok modelljének is nevezhetnénk. A szakirodalom főszabály szerint nem említi

külön modellként, inkább vegyes rendszernek nevezi előbbi, ahogy Balázs István is teszi (Balázs, 2012: 16). A legtöbb forrás azon az állásponton van, hogy időben az önkormányzatiság később alakult ki e régióban, és az a már ismertetett modelleket követte, így azok alapján jellemzik a rendszerváltó államok helyi önkormányzati struktúráit. Ezzel szemben Vigvári Andrással egyetértve úgy gondolom, hogy az átalakuló országok nem sorolhatóak be a korábban vázolt modellekbe (Vigvári, 2009: 102). Úgy vélem, hogy a közép-kelet-európai modell is hordoz magán olyan egyedi jellemzőket, melyek miatt külön vizsgálándó. A rendszerváltástól eltelt több mint harminc év – különösen a gazdasági válság utáni időszak – rávilágított arra, hogy a volt rendszerváltó országok többsége (Csehország, Szlovákia, Románia, Lengyelország), köztük hazánk is, egy saját utat követ.¹⁸⁸ Eme országokban megfigyelhető, hogy szétagolt az önkormányzati struktúra, a legtöbb kis település rendelkezik önkormányzatisággal, egyedül Lengyelország esetében integráltabb kissé a rendszer. A feladat- és hatáskör tekintetében pedig közepesen széles felhatalmazásról beszélhetünk, melyhez kisebb fokú autonómia társul. Ez utóbbi a pénzügyi decentralizációban is érvényesül, a központi támogatásoknak jelentős szerepe van, az öt említett ország közül négyben 60% körüli a támogatások aránya (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9), míg Csehország esetében az csak 40%-ot tesz ki. Emiatt utóbbiban a helyi adóbevételeknek van nagyobb szerepe, míg az előbbieken a helyi adók kisebb jelentőséggel bírnak. A helyi saját bevételek szerepe bár fontos, mégsem éri el a központi támogatás mértékét. Az átengedett és megosztott bevételeknek fajsúlyos szerepe van, közös elem, hogy hazánkat kivéve a személyi jövedelemadó, míg a Cseh Köztársaságban az általános forgalmi adó és a társasági nyereségadó, Romániában az általános forgalmi adó, Lengyelországban a társasági nyereségadó is megosztásra kerül (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9). Ráadásul érdemes arra is utalni, hogy a 2010-es éveket követően ezen államok egy részében egyfajta centralizációs törekvés is megjelent, mely a helyi önkormányzati rendszerre is kihatással volt, illetve van (Panara–Vaney, 2013: 151–182).

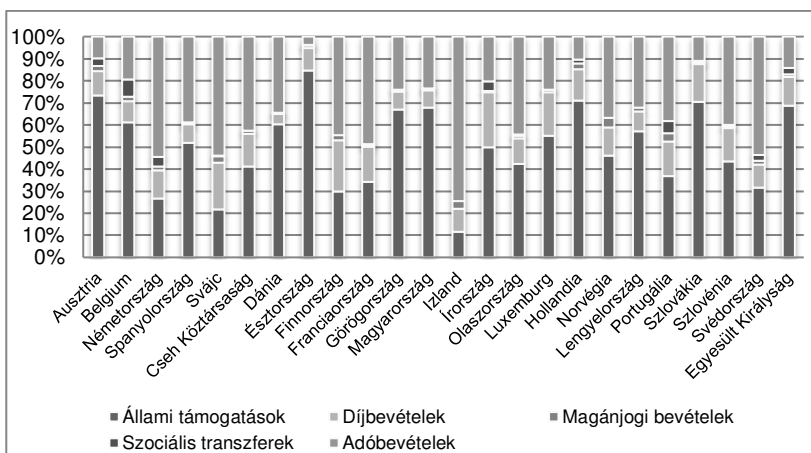
Az előzőekben ismertetett klasszikusnak tekinthető tipizálást követően utalnék rá, hogy az egyes típusokban megjelenő pénzügyi autonómia

¹⁸⁸ Megjegyzendő, hogy Hoffman István például Magyarországot és Lengyelországot is inkább a német modellhez tartja közelebb állónak. Bár Svédország rendszerénél is kiemeli, hogy hasonlít a németre, de ahhoz képest számos eltérést is mutat. A közép-kelet-európai országok sajátosságából adódóan – a Hoffman által is használt analógia szerint – indokoltnak tartom eme államok külön modellben való tárgyalását. Lásd: Hoffman, 2015: 244, 251.

szemszögéből létezik egy másféle csoportosítás is, mellyel Vigvári András munkájában találkozhatunk (Sivák–Vigvári, 2012: 182). E típusok részletes elemzésétől eltekintek, pusztán megemlítem őket. A Vigvári által kidolgozott csoportbontás alapját a saját bevételek és a központi támogatások, illetve az adómegosztás egymáshoz viszonyított aránya adja. Az első forma a paternalizmusra hajló modell, mely jellegzetessége, hogy az önkormányzatok bevételeinek döntő része központi költségvetési támogatásokból áll, tehát a központi kormányzati szint dominanciája érvényesül, a helyi autonómia itt kisebb. A második a szolidáris modell, mely az eltérő pénzügyi kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok között a kiegyenlítési mechanizmusokra épít, s ezáltal nagymértékű adó-újraelosztás valósul meg a központi transferek és az adómegosztás eszközén keresztül. Végezetül a liberális modell, melyben legerősebb a pénzügyi autonómia, itt a helyi adóztatás fontos szerepet játszik, amely az alsóbb szintű kormányzati egységek között adóversenyt generál (Sivák–Vigvári, 2012: 182).¹⁸⁹

2. ábra

**Az önkormányzati bevételek keletkezési formái az egyes OECD országokban
2014-ben**



Forrás: OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés¹⁹⁰

¹⁸⁹ Összefüggésbe hozható Tiebout helyi adóztatáshoz kapcsolódó hipotézisével (Tiebout, 1956: 418).

¹⁹⁰ A föderatív államok esetében az adatsorok a helyi önkormányzati adatokat tartalmazzák, a

Az adatok elemzésével és korábban tárgyalt modellek összevetésével megállapítható, hogy a hagyományos modellek tiszta formában nem működnek,¹⁹¹ a globális hatások következtében azok egymással párhuzamosan fejlődnek (Horta-Fornes, 2015: 29), ahogy a kontinentális és angolszász modell közötti különbségtétel is egyre kevésbé releváns. Épp ezért talán nem túlzó az a megállapítás, hogy a XXI. század elejére valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoznak magukon, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. Az önkormányzati rendszerekben eltérő a fiskális decentralizáció mértéke is, mely szintén folyamatos változás alatt áll. A továbbiakban a feladatokban és a fiskális decentralizációban bekövetkező változásokra kívánok reflektálni.

2. A helyi források feletti rendelkezés nemzetközi összehasonlításban

Az önkormányzatok mérete az egy önkormányzatra jutó lakosok számával, a helyi önkormányzati feladat mennyisége a helyi szint GDP-hez mért kiadási volumenével, a pénzügyi decentralizáció foka a helyi adók összes saját bevételből elfoglalt arányával, valamint a helyi szint adósságállományával mérhető. E szempontokat vizsgálva az 1. táblázat 24 európai OECD állam 2014. évi adatait mutatja.

Önmagában a táblázat szerinti adathalmaz nehezen értelmezhető, ugyanakkor a korábbi évek adatsoraival összevetve számos megállapítást tehetünk a változás irányához kapcsolódóan.¹⁹² A GDP egészéhez képest a helyi kiadások mértéke a vizsgált országok közül tizennégyben kisebb vagy nagyobb mértékben nőtt és csupán tíz országban csökkent. Azaz az újraelosztásban nem hogy csökkent, hanem némiképp nőtt a legtöbb országban a helyi szint szerepe. Jelentős növekedés mutatkozik – a földrajzi elhelyezkedés és az önkormányzati modellek szerint közel azonos – Dánia, Norvégia és Finnország esetében. A helyi kiadások csökkenése vonatkozásában van két ország, Magyarország és Írország, ahol jelentős mérséklődés szemtanúi lehetünk. Előbbi államokban körülbelül kétharmadukra estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai a korábbiakhoz képest.

szövegségi szintű adatokat nem, lévén, hogy a kutatás célja a helyi szinten működő önkormányzati egységek összehasonlítása.

¹⁹¹ Lásd erről: Heinelt–Hlepas, 2006; Swianiewicz, 2014; Kecő, 2015 munkáit.

¹⁹² Lásd ehhez: Sívák–Vigvári, 2012: 173.

KÖZPÉNZVÉDELEM HELYI KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

1. táblázat

A közpénzek keletkezése és újraosztása a helyi önkormányzatok szintjén egyes OECD országokban 2014-ben

	Az egy önkormányzat a jutó lakosok száma, ezer fő	Az önkormányzat ok kiadásai a GDP %-ában	Az önkormányzat ok helyi adóbevételei az összes bevétel %- ában	Az önkormányzat ok adóssága a GDP %-ában
Cseh Köztársaság	1640	11,64	47,34	4,21
Szlovákia	1850	6,7	45,79	3,13
Franciaország	1855	11,58	48,03	11,04
Magyarország	3125	7,76	25,1	0,7
Svájc	3590	6,56	57,82	10,11
Ausztria	4090	7,77	66,02	6,86
Izland	4445	13,55	73	10,14
Luxemburg	5360	4,56	28,17	2,6
Spanyolország	5605	4,96	51,67	5,3
Észtország	6165	9,14	43,58	4,71
Németország	7320	7,57	39,41	5,19
Olaszország	7545	14,38	45,4	12,1
Szlovénia	9730	9,78	42,48	3,63
Norvégia	12185	15,1	37,77	15,58
Lengyelország	15530	13,32	31,69	5,63
Finnország	17530	23,51	45,35	12,8
Belgium	19030	7,38	31,36	6,24
Portugália	33400	6,07	33,27	7,7
Görögország	33410	3,35	6,85	1,13
Svédország	33890	25,18	60,89	12,4
Hollandia	43540	13,79	9,42	11,62
Dánia	58155	35,12	33,79	11,32
Írország	149530	3,6	18,41	3,11
Egyesült Királyság	166060	11,06	13,34	5,99

Forrás: az OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés

A helyi adóbevételek alakulását vizsgálva az összes helyi bevétel arányában szintén nagyon változatos képet kapunk. Ennek elemzése azért érdekes, mert a helyi adók a saját bevételek egyik fontos összetevőjét jelentik, melyek megmutatják a helyi forrásteremtő képességet. A vizsgált országok többségében – tizenhétben – csökkent a helyi adóbevétel nagysága, vagy épp stagnált, hét esetben pedig kisebb-nagyobb mértékben növekedett. Kiugró csökkenés Magyarország, Görögország és Dánia bevételi struktúrájában mutatkozott. Izland speciális abból a szempontból, hogy a statisztikai adatok szerint nem változott a helyi adóbevételek mértéke. A két kirívó ország Szlovénia és Írország, ahol nagyobb mértékben emelkedett a saját forrásokon belül a helyi adóbevételek aránya. A szélsőséges értékek háttérében a forrásszerkezet átalakítása is állhat, s azon belül a központi támogatások jelentős csökkenése vagy növekedése. Összevetve a helyi adóbevételek változását a kiadások alakulásával némiképp ellentétes trendekre lehetünk figyelmesek, mivel a kiadások legtöbbször növekedést, a helyi adóbevételek pedig csökkentést mutattak.

A harmadik vizsgálható adatsor, mely szoros kapcsolatban áll a közpénzek védelmével, hatékony felhasználásával az önkormányzati adósságállomány GDP-hez mért aránya. Különösen érdekes ez a kiadási volumen és a helyi adóbevételek változása tükrében, ugyanis az adósságállomány négy ország kivételével mindenütt növekedést mutatott. Ráadásul húsz ország közül kilenc esetében ez a növekvés jelentős. A másik oldalon, az adósságállomány csökkenése kapcsán kiemelhető Magyarország, ahol szinte eltűnt az adósság egésze. Ez utóbbinak a háttérében a 2011-től folyamatosan kiteljesedő helyi szint adósságkonszolidációja áll, melyről a következő fejezetben lesz szó (Gyirán, 2014: 40–41). Hazánkban a korábbi, általánosságban megfigyelhető eladósodás a 2008-as válság hatására fokozódott, és a megváltozott kormányzati politikák következtében, a kormányzati transzferek és a helyi adóbevételek csökkenése hitelfelvételre szorította az önkormányzatokat, másrészt a már korábban felvett hitelek ekkor begyűrűztek.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok GDP-hez mért kiadási volumene a legtöbb vizsgált ország esetében növekedett az elmúlt tíz évben. Magyarország és Írország speciális képet mutatnak a jelentős kiadáscsökkenés miatt, mely a közfeladatok centralizációjával hozható

összefüggésbe.¹⁹³ A helyi adóbevételek csökkenése az általános gazdasági visszaesés következtében nem meglepő, melyhez az átgondolt és racionalizált finanszírozási változások is hozzájárultak Európa-szerte (Wahring–Gancedo, 2011: 1–11). Az Európai Bizottság egy 2010-es jelentése is rávilágít a válság hatására felmerülő pénzügyi nehézségekre, különösen a bevételek csökkenésére a helyi önkormányzatoknál, amelyeknek létszámcsökkentéssel, átszervezésekkel és hitelfelvétellel kellett szembenézniük, mindez némiképp árnyalja az adatokat.¹⁹⁴ Magyarország helyzete több szempontból speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is. A legélesebben eltérő irányt a helyi szint adósságállományának eltűnése jelenti, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer vizsgálata indokolt.

Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. A decentralizáció célja nagyban meghatározza a pénzügyi források szerepét is. A decentralizáció motivációit tekintve az egyik végletes megoldás a teljes helyi autonómia kialakítása lehetne, míg a másik a közfeladatok megvalósításának helyi szintre delegálása (dekoncentrációja). Ennek mérése a gyakorlatban nehézkesnek mondható, hiszen kifejezetten a pénzügyi decentralizációra vonatkozó összehasonlítható adatok nem állnak a rendelkezésünkre. Ugyanakkor a decentralizáció fokának mérésére használható a GDP-hez mért helyi közfeladatokra fordított kiadások nagysága, mely azt mutatja meg, hogy az adott országban a közfeladatok mekkora részét látják el helyi szinten.¹⁹⁵ A pénzügyi decentralizáció másik oldalát tekintve a bevételi struktúra is nagyban hozzájárul a decentralizáció fokához, nevezetesen a saját, helyi adóbevételek minél nagyobb volta az erősebb decentralizációra, nagyobb helyi autonómiára utal. Így a helyi adóbevételek összes bevételhez mért aránya szintén olyan mutató, mely alkalmas lehet az önkormányzatok összehasonlítására. Ahol előbbinek alacsonyabb a mértéke, ott a kormányzati transfereknek vélhetően magasabb az aránya, melyek kötött felhasználhatósága az autonómia fokát

¹⁹³ Az ír helyzetről lásd az Európa Tanács 2013-as jelentését: Local democracy in Ireland, Monitoring Committee.

¹⁹⁴ Council of European Municipalities and Regions, 2010.

¹⁹⁵ Természetesen ez esetben a közfeladatok körét tágan értelmezem és az önkormányzat kiadásainak egészét ide értem.

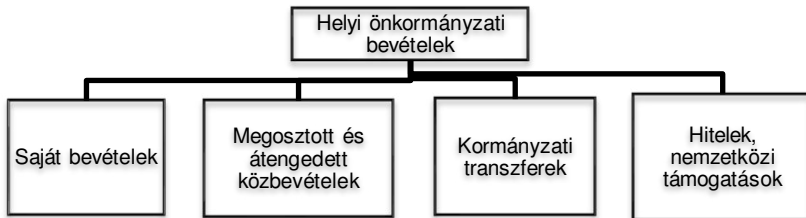
csökkenti.

3. A pénzügyi források tipizálása helyi önkormányzati szinten

Az előzőekben az önkormányzati modellek vizsgálata során már példálózóan volt szó arról, hogy az önkormányzatok milyen közpénzekkel gazdálkodhatnak. Bár a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai igen sokrétűek lehetnek, de a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapvetően négy nagy csoportba rendezi azokat, úgymint: saját bevételek, megosztott és átengedett közbevételek, kormányzati transferek, valamint hitelek és nemzetközi támogatások.¹⁹⁶ Az utóbbiak – mint például az Európai Unió pénzügyi támogatásai – külön kategóriában történő szerepeltetését azért tartom indokoltnak – bár a saját bevételek közé is sorolhatók, amennyiben szerződéses úton kapja az önkormányzat őket, vagy épp a (szupranacionális) kormányzati támogatások között is nevesíthetők – mivel a többi bevételi forrástól eltérő formát és nagyságrendet mutatnak, ahogy különböző a felhasználásuk célja és szabályrendszere is. A hitelek külön kategóriába sorolását láthatjuk például Nagy Árpád munkáiban is (Nagy, 2005: 164).

3. ábra

A helyi önkormányzati bevételek fő típusai



Forrás: Simon, 2007; Davey–Péteri, 2006; Steffensen, 2005; Bailey, 1999; Nallathiga, 2011; Sivák, 2011; Horváth M., 2014 tipizálási alapján saját szerkesztés.

¹⁹⁶ Lásd például Vigvári Andrást, aki az OECD elemzésekre hivatkozva a helyi adók, a megosztott adók és a kormányzati támogatások arányának vizsgálatát emeli ki (Vigvári, 2009: 102).

A bevételi szerkezet, mint láthattuk is az egyes OECD országok gyakorlatában (2. ábra), folyamatosan változhat, benne eltolódások figyelhetők meg. Egy biztos, hogy a saját bevételek és a kormányzati transzferek minden fejlett, többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, s azok aránya alapján különböző önkormányzati modellek különböztethetők meg. Az egyes modelleken belül helyet foglaló országok ugyanakkor változatos képet mutatnak, az adott állam történelmi hagyományai, gazdasági berendezkedése vagy épp a kormányzati céljainak megfelelően.

4. A központi kormányzati támogatások célja az önkormányzati modellekben

A közpénzek védelmének kérdéskörét helyi szinten tárgyalva ki kell térni a központi kormányzati támogatások hatásmechanizmusára is, mely egy fontos eleme a helyi gazdálkodás folyamatosságának és biztonságának.

Az egyes önkormányzati modellek mindegyikében valamilyen formában szerepe van a központi kormányzati támogatásoknak, mint láttuk, csupán annak jelentőségében volt eltérés. Felmerül tehát a kérdés, hogy mik is lehetnek a kormányzati transzferek céljai, s milyen megoldások léteznek azok meghatározására, elosztására.

Érdemes az elemzést a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmának tisztázásával kezdeni. Az angol terminológiában az „*intergovernmental fiscal transfers*”, illetve az „*intergovernmental grants*” kifejezések használatosak, melyek jól tükrözik, hogy kormányzati szintek közötti átutalásokról, támogatásokról van szó. A két kifejezés között a nemzetközi szakirodalomban érezhető különbséget nem tesz (Bailey, 1999: 179). Az OECD fogalomhasználatában az egyik kormányzati szintről a másik kormányzati szintre történő pénzáttutalásról van szó, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat (OECD, 2002). A kormányzati transzferek fogalmában is meghúzódik az a mögöttes tartalom, hogy a redisztribúciós funkció kormányzati szintek közötti mozgásáról van szó. Természetesen a kormányzati transzferek lehetnek kétirányúak, azaz az alsóbb szintről a felsőbb szint felé haladók is, ugyanakkor szűk értelemben a kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól az alsóbb szintű kormányzatoknak történő pénzáttutalást értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A központi költségvetési támogatások céljai általánosságban hat funkció

köré csoportosíthatók (Shah, 1994; Shah, 2007 és Steffensen, 2010), melyek a következők:

- a) a vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- b) a kompenzáció (helyi önkormányzatokra delegált feladatok miatt),
- c) a horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- d) a negatív externáliák kezelése a helyi közjavak előállítása során,
- e) a helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
- f) a helyi érdekeltség kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése.

Találunk példát hármas felosztásra is Sívák József munkájában, aki a fiskális hiány megszüntetését, a minimális szolgáltatás fenntartását és a fiskális különbségek csökkentését említi (Sívák, 2011: 19–24). Kiemelendő a minimális szolgáltatási szint fenntartására vonatkozó célkitűzés, mely úgy vélem, hogy az előző öt funkció mellé teendő hatodikként. Mivel ezek közül már többször felmerült a horizontális és vertikális pénzügyi egyensúly funkciója, így most azokat részletesebben is vizsgálom. E fogalmak szinte valamennyi, a központi támogatásokkal foglalkozó tanulmányban felbukkannak. A vertikális kiegyenlítés a központi és a helyi szintű közfeladatokhoz igazodó támogatás követelményének, míg a horizontális a területi szintű kiegyenlítési technikának feleltethető meg.

A vertikális egyensúly vagy épp egyensúlytalanság problémája abból adódik, hogy rendszerint a központi kormányzati szint sokkal több bevétellel rendelkezik, mint a helyi az adórendszerek sajátosságai miatt (Vigvári, 2009: 106). Egyensúly akkor következik be, ha a helyi és a központi szint bevételei és kiadási nagyjából egyensúlyban vannak. A fókusz az elosztható források nagyságrendjén van, melyek meghatározásakor figyelemmel kell lenni olyan elvekre, mint az elszámoltathatóság, a kiszámíthatóság vagy épp a rugalmasság (Steffensen, 2010: 14–15). A vertikális egyensúly biztosítása érdekében elosztott források kiszámítására a nemzetközi szakirodalom három alapvető formulát ismer. Egyfelől lehetőség van a központi kormányzat által beszedett forrásokat százalékos vagy egy főre jutó formában újraosztani. Másfelől gyakorlata van a komplex szempontokat figyelembe vevő elosztási mechanizmusnak, melyet a helyi szintet szabályozó jogi környezet határozza meg. Harmadrészt gyakori az ad hoc jelleggel, eseti módon meghatározott forráselosztás, az aktuális költségvetési paraméterek fényében (Boadway–Shah, 2007: 229–231). Természetesen a gyakorlatban ennyire egyszerűen nem írhatóak le az elosztási mechanizmusok, rendszerint ezek valamilyen kombinációja érvényesül.

A horizontális egyensúly megvalósítása érdekében olyan elosztási technikákat kell alkalmazni, amelyek a helyi szinten belül is elősegítik a kiegyenlítődést. Lényegében a helyi szinten ellátandó közfeladatok és a rendelkezésre álló források között kell egyensúlyt teremteni. Olyan problémák kezeléséről van szó, mint a túlcsoordulási hatás, a forráshiány vagy épp a források egyenlőtlensége. Természetesen itt szó sincs arról, hogy a horizontális kiegyenlítés keretében garantáltan elégséges forrásokat kellene a kormányzatnak biztosítani a feladatok ellátásához. Lényegében többféle ösztönzőről, a szükségletekhez és a terhelhetőséghez igazodó támogatásokról van szó. Ahogy Vigvári András (Vigvári, 2009: 106) kiemeli, két mozzanatot foglal magába a horizontális egyensúly elve: egyrészt, hogy a decentralizált feladatok területi szintek és önkormányzati típusok közötti eloszlásával arányosan allokálja a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, valamint, a fiskális kapacitások kiegyenlítése végett újraelosztást valósítson meg.

Harmadikként kiemelendőnek tartom a helyi érdekeltség kialakításának funkcióját. A helyi szintű feladatellátásban fontos szerepe van a helyben képződő információknak és pénzügyi forrásoknak. Az optimális bevételi szerkezetben pedig a kormányzati transzferek és a helyi bevételek megfelelő arányának fontosságát emeli ki a szakirodalom (Martinez-Vazquez–Sepulveda, 2012: 25). A központi kormányzati transzferek céljaként azért nevezhető meg a helyi gazdálkodás ösztönzése, mert alapvetően a központi támogatás csökkentheti vagy kiolthatja a helyi pénzügyi kapacitás maximalizálását. Ugyanis, ha a feladatuk ellátáshoz forrást kapnak az önkormányzatok, akkor nem minden esetben egyértelmű, hogy az nem a helyi források helyett, hanem a mellett kell, hogy szolgálja a feladatok ellátását. Így a kormányzati támogatások kialakításakor azokat úgy kell meghatározni, hogy ösztönzőleg hassanak a helyi kapacitások kihasználására, figyelembevételére (Broadway–Shah, 2007: 229–231). Vagyis úgy, hogy a helyi egységek ne a központi kormányzattól várják a feladatok ellátásához szükséges forrásokat, hanem a rendszeren keresztül motiváltak legyenek a helyi érdekeltségek alakítására.

A helyi önkormányzati szint gazdálkodásának szabályozása, különös tekintettel a közpénzek keletkezési típusaira, változatos képet mutat az egyes önkormányzati modellekben. A részletszabályokban nem elveszve, a fejezet inkább a rendszerek felállítására és a folyamatok bemutatására

törekedett. Megállapíthatóvá vált, hogy a helyi autonómia foka és a források keletkezéskori védelme nagyban eltér az egyes országokban, mely a helyi pénzügyi- és feladat-ellátási szabadság révén körvonalazódik. Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adataisait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. Ezért az mondhatjuk, hogy valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoz magán. A bevételi és a kiadási szerkezet is megváltozott, így mára a klasszikus angolszász, illetve a kontinentális modellek sem működnek tiszta formájukban.

A helyi pénzügyi adatokat megvizsgálva az említett változás is jól kimutatható, a korábbi standardnak hitt rendszert számos folyamat alakítja, s egyes országok eltolódnak Európa helyi pénzügyi autonómia-térképén. Tehát inkább változás, mintsem stabilitás jellemzi az önkormányzati rendszereket. Az európai kitekintés rávilágított arra, hogy a gazdasági válság után inkább a helyi pénzügyi autonómia erősödött meg, nem pedig az állami szerepvállalás növekedett. Kiemelendő Magyarország gyakorlata, mely több szempontból is speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást hozott, továbbá a helyi adóbevételben csökkenés figyelhető meg. A legélesebb eltérés a helyi szint adósságállományának eltűnése, melyhez fogható változást más országban nem tapasztalhattunk. Az átrendeződés a helyi autonómia fokának csökkenésével jár. Ez is mutatja, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer olyan változásokon ment keresztül, melyhez hasonlót jelenleg nem találunk nemzetközi szinten, így érdemes e kérdést részletesebben tárgyalni. Azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard összefüggések az egyes globális jelenségek és az azokra adott önkormányzati válaszok között, az egyes országok eltérő módon reagálnak a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásával és finanszírozásával.

Felhasznált irodalom

- Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.
- Balázs István (szerk.) (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

- Bartha Ildikó (2016): Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest: Dialóg–Campus Kiadó., 761–774. o.
- Beer-Tóth Krisztina (2009): Local Financial Autonomy in Theory and Practice. Fribourg: Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg.
- Bird, Richard. M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. In: National Tax Journal. Vol. 46., No. 2. June, pp. 207–227.
- Boadway, Robin–Shah Anwar (eds.) (2007): Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice. Washington: The World Bank.
- Chandler, J. A. (2009): Local government today. Manchester: Manchester University Press.
- Clark, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy. In: Annals of the Association of American Geographers. Vol. 74., No. 2. March, pp. 195–208.
- Council of European Municipalities and Regions (2010): The economic and financial crisis. Impact on local and regional authorities. Brussels.
[http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf) (2016.09.15.)
- Davey, Ken–Péteri Gábor (2006): Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia. In: Local Government Studies. Vol. 32., No. 5. December, pp. 585–598.
- Gyirán Zoltán (2014): Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, „elégtétel” a jól gazdálkodóknak. In: *Jegyző és Közigazgatás*. 16. évf., 1. sz., 40–41. o.
- Heinelt, Hubert–Hlepas, N. (2006): Typologies of local government systems. In: Bäck, Henry–Heinelt, Hubert–Magnier, Annick (eds.): The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften., pp. 21–42.
- Hoffman István (2015): Főbb önkormányzat modellek. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog, általános rész I. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó., 229–251. o.
- Horta, Xavier Bertrana–Fornes, Mariona Tomas (2015): Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.) (2016): Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- Józsa Zoltán (2015): A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek

- tükreben. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 3. évf., 3. sz., 29–48. o.
- Kecső Gábor (2016): A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Kurti, Teki (2014): A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures. In: European Scientific Journal. Vol. 2., Special Edition, February, pp. 193–197.
- Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill.
- Nallathiga, Ramakrishna (2011): The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries. In: NIFM Journal of Public Financial Management. Vol. 4., No. 2. July–December, pp. 39–50.
- Nemec, Juraj–Wright, Glen (eds.) (2000): Községi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Budapest: Aula Kiadó.
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.) (2014): Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről. Pécs: MTA KRTK.
- Panara, Carlo–Vaney, Michael (eds.) (2013): Local Government in Europe. The „fourth level” in the EU multilayered system of governance. Abingdon: Routledge.
- Sandford, Cedric (1987): Economics of Public Finance. Oxford: Pergamon Press.
- Schuster, Wolfgang–Vallier, Frédéric (eds.) (2010): Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences. Brussel: CEMR.
- Sivák József (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Budapest: ÁSZ Kutató Intézet.
- Sivák József–Vigvári András (2012): Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest: ComLex Kiadó.
- Swianiewicz, Pawel (2013): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In: Local Government Studies. Vol. 40., No. 2. August, pp. 292–311.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: The Journal of Political Economy. Vol. 64., No. 5. October, pp. 416–424.
- Varga Judit (2016): Az önkormányzati gazdasági társaságok helye, szerepe és korlátai. In: Hoffman István (szerk.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról. Budapest: HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 88–97. o.
- Vasvári Tamás (2013): Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. In: Statisztikai Szemle., 91. évf., 2. sz., 155–184. o.

- Verebélyi Imre (1987): Tanácsai önkormányzat. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: Pénzügyi Szemle. 47. évf., 2. sz., 138–151. o.
- Vigvári András (2006): Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. In: Magyar Közigazgatás. 56. évf., 3–4. sz., 232–247. o.
- Wahring, Laura–Gancedo Vallina, Isabel (2011): The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure. In: Economy and finance. No. 45. August, pp. 1–11.
- Zsugyel János (szerk.) (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Budapest: ComLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Felhasznált jogesetek jegyzéke

- Köf.5.081/2012/4. számú határozat
- Köf.5.066/2013/4. számú határozat
- Köf.5.035/2015/4. számú határozat
- AJBB-700/2015. számú ügy

Adat és egyéb források

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Várkonyi Iván (2016): Megállíthatatlanul terjednek az új települési adók. In: Világgazdaság (online).

<http://www.vg.hu/gazdasag/adozas/megallithatatlanul-terjednek-az-uj-telepulesi-adok-472296> (2016.07.06.)

www.hakka.allamkincstar.gov.hu

www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot (2017.05.20.)